

「市民がつくる自治基本条例の意義と留意点」

講師（財）地方自治総合研究所

所長 辻山 幸宣

こんばんは。前回お話しした時にもお見えだった方がいるということで、あまり重複しないようにお話しします。とりわけ今日はお伺いしていると、皆さんで条例原案に近いようなものまで、ある意味、完成度の高い形にまとめ上げようと臨まれていると聞きました。これまでのところ、市民の会議がそこまでやったのは、多分、大和市とあと一つくらいしかありません。

普通は、おおむね、こういうことで基本条例をつくったらどうかということを経理に報告、あるいは提出をして、市長が行政内部でそれを条例案に作成させる。そういうところが多いわけでございます。そういう意味では、一種の立法技術と言いましょか、あるいは条例を文章にするにあたって基礎的な制度の理解といったことが必要になります。

今日は主として、そのような個別の論点について、いくつかを中心にしてお話をいたします。とは言うものの、なぜ今、あちこちで自治基本条例をつくっているかについて、少しだけ私の考えを述べさせていただきます。

なぜ自治基本条例が増えているか

この国は明治以来、自治体を含めた政府、すなわち議会と行政機関がありとあらゆることを決定して、より良くやってくれた。それも自治体議会で決定したかどうかといえ、むしろ国の法律で決めて、それが多くの国民の、例えば福祉の向上だとか安全性だとか地域の開発、そういったことをたくさんやってきた。今日では、一部には公共的世界の行政による独占状態ということも言われております。

つまり全部を行政にゆだねてきたものだから、あちこちで市民たちが、こんなまちだったらいいと思うのと違ったものができてしまっている可能性がある。そういうことについて市民たちが意見を述べて、その意見が政策なり計画なりに結び付いていく。そういう仕組みに変えていかなければ、何となく行政は一生懸命やっているのだけれども、満足感が高まらない。一種のミスマッチみたいなことが、あちこちで起きている。そういうことを背景に、実は 2000 年に地方分権一括法という法律をつくりまして、地方分権をやるということに決めました。

具体的に、それによって何がどう変わったかというのは、まだまだ検証ができていないのですけれども、基本的にいえば、地域のことは市民たちが関わって地域で決定できる。そういう原理原則にしましょう。ついでのことですが、決定を地域でやりますので責任も地域で取ってもらうようにしましょう。こういう形で470本以上の法律を改正いたしました。改正されたことをどのように地域で受け止め、地域で自己決定をする仕組みをどうやってつくっていくかが課題になって参りました。

その時に、一つのアプローチとしては、市民参加条例をつくって、市民の意見がきっちり政策に反映するようにしたらどうかという意見もございました。一方で、地域の自己決定というのは、それぞれのまちの運営を市民が関わってやることになります。つまり社会運営の主体として、市民が登場してくる。そして議会や執行部との関係を形づくっていかねばなりません、それをどういうふうに形づくったらいいのか。

そういう政府のつくり方と言いましょか、自治体政府のつくり方。自治体政府のこの分野にはこんな権限を与えましょ、議会にはこのようなことをやってもらいましょ。そして市民は何をするのか。あるいは政府に対する市民の権利というものは、どのようなものがあるのか、そういうことを書き上げていこう。

これは、ある種、日本国憲法が日本国民の権利、義務、そして政府の責任を書いてあるわけです。それと同じように自治体ごとにもやはり自治体政府の責任、市民たちの権利、義務。そして市民たちができること。そういうことについて契約書を書いておいたらどうか。一種の社会契約と言いましょか、そういうものとして自治基本条例を考えたらどうかと言われるようになったのだという気がしています。

自治基本条例とはなにを定めるものか

そこで最初に、自治基本条例というのは何を定めるのか。私たちの暮らしている生活社会。最近のはやりで市民社会と言ったりしています。この生活社会は、個人の責任で解決できることと、個人の責任ではなかなか解決できないことがある。昔は公と私の領域に分けて、私の領域はそれぞれ自分の責任で運営していく世界。例えばご飯を食べるとかお風呂へ入るとい世界ですが、ご飯を食べる時にはお米をつくっていない人は働いて、お金をもってお米やお弁当を買ってきて食べる世界であります。

けれども、そのようにして個人個人の努力では解決できない、例えば道路をきちんと維持していこうという世界。あるいは病気になった時にも、最初は家族のあいだで頭を冷や

したりしていますけれども、ちょっとそれだけでは重いとなると、やはり何らかの社会的な支援が必要です。例えば民間の病院、開業医さんにお世話になる。しかし大きな手術の時はやはり公立病院があった方がいいというので、公立病院などもつくってきました。

この公の領域は一人では解決できませんので、結局、自治体政府をつくってこの領域の運営を任せることにいたしました。したがって市民たちは、日本の場合には市長や議会を選挙で選ぶのですが、そのもとになる税金を払って、この領域の川が氾濫しないように、道路の穴は早く埋めていただくように、共通の部分を政府にゆだねた。ゆだねた時には当然、納めた税金で上手にこの地域社会を運営してもらいたいのので、この運営の当事者に自分たちの仲間を送り込むという形で議会をつくり、そして長も選出する。

そうしますと、その政府がより良く仕事をしているだろうかと気になります。この領域を第1の領域としましょうか。ちょっと硬いですがけれども、政府コントロールの世界。自分たちが選んだ自治体政府が、ちゃんと良い仕事をしているかどうかということ、市民たちは常に情報を得て、意見を述べて、変えさせるものは変えさせなければいけない。そのルールをどうしましょうというのが、おそらく基本条例の第1の領域ということになりそうです。これは、例えば日本国政府に対する国民の諸権利みたいな形で、憲法と同様にございます。これが第1の領域なのです。

第2の領域は、ちょっと難しいのです。先ほど言いましたように、これまで多くを公の世界が共通の領域を担当していたのですけれども、実はどうも最近、それだけでは処理できなくなった世界が増えて参りました。例えば、公立の学校があって政府が経営しています。しかし、小学校や中学校へ通っている子が、学校へ行かなくなってしまった。公教育としては救いきれない子どもたちが、もう既に12万人位いると言われていています。

その子たちはどこにいるかというと、公共性と家庭の中間領域にいるのです。一気に家庭に引きこもってしまう子もいるのですけれども、これだと将来、社会人として生きていく力が付きませんので、実はこの中間領域のところでフリースクールのようにNPOやボランティアの方たちが、学校へ行かなくなった子どもたちの学習の機会を保障していく活動がなされたりします。だから、これは政府が担当していたものから、漏れ出てくる領域と言いましょか。

あるいは、先ほどご飯を食べるのは自分の甲斐性、個人の責任と言いましたが、普段お元気なお年寄りが、突然、風邪を引いてしまって食事の準備ができない。さて、どうしましょか。一気に市役所へ電話をかけて、風邪を引いてしまって三日もご飯を食べていない

と言っても、誰もつくりには来てくれないのです。私的領域ですけれども個人では解決できなくなって、近隣の方たちの手助けが必要になります。そうすると、これが中間の領域へ移っていくことになります。個人では解決がつかないので、ボランティアの人たちが配食サービスでその部分を担うとか、NPO がそういう事業をやる。

実は今、このように私たちの生活社会を充足する財、サービスのありようは、3種類になっていると言われていています。私的に獲得する。これは、どこかへ行って買ってくればいい。公的に獲得する、これは政府が提供してくれます。もう一つは市民たちの相互協力で生み出していく財やサービスがなければ、とても生活はできていけないことが分かってきました。そうしますと、当然この中間の領域をどのようにして育てていくか、運営していくか。

これを、「民の公共」、「市民の公共」、市民が自ら公共を生み出していくという世界で、一般的には、これはボランティアとか NPO などの団体の活動、人々の協力し合う世界というふうに考えられています。

私がかつて川崎市の自治基本条例をみんなで検討した時に、この領域の命名の仕方がちょっと長かった。「ともに公共を担う市民」、ここに、そういう人たちがたくさんいる。第1の世界には主権者としての市民がいますと整理しましたが、いずれにせよ、この中間的な領域をどのようにして運営していくかということが、2番目に書かれることになりそうです。この2つが中心です。

市民的自由とルール

皆さんもご承知の、松下圭一先生は気を付けろと言っています。どこに気を付けるかという、私的領域と言っておきましょうか、市民的な自由の世界、この私的領域の世界にルールを被せていくと、かつての農村共同体のような集落の縛りというようなものになってしまうぞ。あくまでも自立した市民が前提だから、ここに対するルールづくりは気を付けろと言っています。

最近ちょっと気になっているのは、例えば奈良県の平群町で、布団を叩きながら音をばんばん流したおばさんがいました。あれは一応、公権力が介入したのです。警察が入って、迷惑行為か何かで挙げたのです。けれども、またやった時にどうしようかというので、例えば自治基本条例のようなもので、近隣の市民に迷惑を与えるような行為をしたものは市から出ていってもらおう、というような条例ができるだろうか。ここが、気を付けなければ

ならないところなのです。

私も着目しているのですが、福島県郡山市の4軒もゴミ屋敷を所有しているという大富豪の方も、考えようによっては臭いという迷惑はかけているのですが、自分の敷地に何を蓄えようが、実は市民的自由の世界であります。ここのところを、どうしても全体像を議論していきますと、例えばきれいな都市でいたいという時に、たばこを捨てるけしからん奴がいる。ゴミを集める時間に出さないものだから、鳥につつかれて散乱している。けしからん市民がいるという気持ちになるのですけれども、それをどうやって全体のルールにしていくかという時には、ある種、人権論のような世界の緊張感が必要になってくるようでございます。

松下先生のことを少し紹介したのは、実は私は多摩市の基本条例をつくる会の方たちとの付き合いの中で、多摩市の人たちは市民自治基本条例という名称でつくりたいと言って、ずっと市民自治基本条例と言ってきました。それを聞き付けてか、松下圭一先生は、ある論文の中で、市民自治基本条例はいかんとはっきり書かれている。

その意味は、時として政府の領域を少し放っておいても市民たちの自治という形で地域社会のルールづくりに入っていくと、私的領域への要らざる介入という問題が出てくると言う。そこで、松下先生は、自治体基本条例とするのがいいのではないかと、本の中で書かれています。

制定に当たっての基本的論点

(1) 条例名称

そういう意味で、もう既に制定にあたっての論点に入っているのですけれども、まず条例の名称をどうするか。皆さん、もう議論されたようですね。ふるさと条例だとか、ふるさと自治基本条例、ふるさと基本条例。あるいは、今まで一番多かったのは、まちづくり基本条例という名称でございました。最初にできた二セコ町が「まちづくり基本条例」と名乗ったものですから、ずっと伝統的に続いてきて、東京都の杉並区が基本条例をつくった時、初めて「自治基本条例」という名称を付け、それから結構それが増えて参りました。

名は体を表すといえますので、名称の付け方も十分、皆さんで議論されて、そこにある種の想いが表現できるようなものにしておく。文京区は「ふみのきょう」と読むのでしょうか、「文の京」自治基本条例とあって、何かここに文京区のある種のイメージを込めようとしているのでしょうか。そういう様々な工夫があるようですが、まず、それが第1点目

です。これは別に条例としての有効性がどうか、そんなことは関係ないのですけれども、いずれにせよ名称をどうするかということでもあります。

(2) 最高条例性

2番目に、できれば基本条例であるから、ほかの個別条例とか規則と言われるもの、あるいは要綱などもありますけれども、そういったものに対して、やはり影響力を持ちたい。例えば何かの条文があって、物事を決定する時には市民の意見を聞かなければならないというような原則を打ち立てた場合に、ほかの条例がそれと違った中身であってははいけない。そういう考え方があって、これを憲法のように最高規範性を持たせよう。憲法や法律というものはありますが、この小平市という地域において、ここ独自の決め事としては最も高い位にあるものだと宣言してしまおうという考え方がある。

この最高規範性は結構、重要視されています。そうでなければ基本条例は基本条例でつくっておいて、個別条例は全然、勝手なことをやってしまうことになってしまいますので、やはり基本条例には違反しないような、ある種の拘束力を持たせたい。その時に、法律的にはちょっと難しいのです。基本条例と言っても、普通の市民参加条例、情報公開条例と言っても、条例は条例ですので上下関係をつくるのが大変難しい。

そこでいろいろな工夫をしていますけれども、前文の中で「この基本条例は、わが市における最高規範であって」というふうに自分で名乗ってしまう。それは名乗っているだけで、だからといって効力が出るわけではないのです。名乗ったからといって、その内容と違う条例ができた場合、その条例は効力を持たないということにはならないのです。ならないのですけれども、一応、最高条例だと名乗っているので議会も配慮して、個別条例をつくる時には基本条例からなるべく外れないようにしよう、というふうな決定を求めていくやり方。

あるいは三鷹市の基本条例をつくる市民の会では、制定の時に議会の議決だけではなく、住民投票でこれを追認すると言いましょうか、住民投票にかけて賛成多数で制定をすれば、議会の議決よりも高い位置に行く。こういうことも検討したようでございます。そのためには住民投票条例をつくったりしなければいけないことになってしまいますけれども、そういう形で高い位置に乗せよう。いずれにしても条例ですから議会で議決しなければなりませんけれども、議会の議決を過半数ではなくて基本条例だけは3分の2にしようと考えているところもあります。

これは実は意見が分かれていまして、これまでの通説的な解釈では、そのように重い議

決をする場合は、すべて法律に書いてある。単純に言えば地方自治法に書いてあるので、それ以外の特別多数議決を一片の条例で増やすのはどうか。そういう議論がございます。でも、議会がそれでいいということであれば、私はやっても構わないと思います。つまり議会が3分の2という議決要件で基本条例を制定しましょうということであれば、それも可能ではないかと思いますが、一方では、3分の2にすると条例が通りにくくなるということがあって、ここは悩ましいところなのです。

そういう意味では、最高規範性をどうやって持たせるかという工夫が必要だということでもあります。あちこちの基本条例でつくっている、例えば自治推進委員会のようなもの。基本条例の中に、この基本条例が正しく適用されているか、うまく運用されているかを監視し、新しい提案をするために委員会をつくります、ということをやっているところが増えて参りました。半分以上は置いているのかな。

例えばそこに、この条例は基本条例違反ではないかということ審査させる。ちょうど憲法違反の法律を最高裁判所が判断するように、そういう権限を持たせるというのは、多分、今のところはできないだろうと考えられている。これも検討の余地があります。条例違反を審査する委員会というのは、今、申し上げたように大変、魅力的ではありますけれども、私もやや難しいところがあるかなと考えております。

(3) やさしい言葉で条例化するか

それから、よく言われるのですけれども、市民がつくる条例で、しかも市民みんなの憲法と言われるようなものにしたいのだから、やさしい言葉で書こうという合意がどこでもなされているようでございます。川崎市でも、川崎市始まって以来の「です、ます」調です。何々ですという条例をつくって、法規担当者は汗を流したと言っております。

実は、私は必ずしも賛成ではないのです。皆さん、よくご議論いただきたいと思います。確かに市民の憲法ですので、分かりやすいということは非常に大事なのですけれども、分かりやすくすればするほど、解釈の幅が広がっていくということがあるのです。これは何を禁じているのか、よく分からない。例えば、市民としてふさわしくない行為をしないことと決めた時に、ふさわしくない行為とは何だというのが、次の解釈問題になりましょう。

そういう意味では、どうしても言葉としては厳密にいくか、あるいはやさしい言葉で幅広く緩やかに書いた時には、その策定に参加された皆さんで、いち早く解釈の幅を議論する。つまり、この条文はこういう条文ですという法律解釈書みたいなものをおつくりになることを、お勧めしておきたいと思います。そうでなければ受け取った行政の側も、どん

どん自在に解釈してすり抜けていくことは実に名人でございます。やさしい条文で書いた時には、解説書を自分たちがつくるといふくらいの構えでやられることを、お勧めしたいと思います。

(4) 基本的な用語について

それでは、次に、市とか市民、市政、市行政。これは条文にする時になかなか難しいのですよ。市といった時には何を表しましょう。理屈上でいいますと、何々市という自治体を指す場合には、その区域と住んでいる人々、住民ですね。そして、そこにつくられている政府および政府の持っている公権力と言いましょか、力。そういったものを総称して、一応、自治体。何々市と呼ぶ。これは一応、法律的には公法人。会社のようなものと考えられているのです。法人と言われているのです。

さて、来る時に、皆さんがつくった「市民の会議の会則」というものを見せていただきましたが、こういうふうにあります。名称の第2項目なのですが、「この会は市民が主体となって、小平市にふさわしい自治基本条例の制定を目指す」とございます。次の3のところには、「この会は条例案の策定について小平市と相互協力協定を結びます」とあります。最初に申し上げた、小平市にふさわしいと言った時の小平市と、次に小平市と協定を結びますと言った時の小平市は、明らかに中身の違うものでございますね。こういうことなのです。

さらに、この相互協力協定を見ますと実ははっきりと書かれていて「小平市自治基本条例案をつくる」と言っていますが、この小平市というのは、この地域とそこに住んでいる人々を含めた地域社会の運営ルールをつくりますと言っています。その場合に「市民の会議は小平市（以下、市という）と協定を結びます」と言っていて、例えば市は市民の会議に情報を提供する。市は市民の会議と意見調整を行う。ここで言っている市というのは行政機関の行政を、あるいは代表としての市長を指して、この区域のことを指していないと思われます。

それから、先ほどの会則の5項に「この会の会員になれるのは、小平市に住み、働き、学び、または活動する個人」と書いてありますが、この小平市は多分、地理的な名称のことを指しているわけなのです。

このように条例にしていく時には、市という言葉は何を意味しているかについて、相当な議論が必要でございます。あの大和市があんなにたくさんの、百何十回もの時間をかけたうちには、この市という言葉の問題が相当回数含まれていたと聞きます。委員たちは市

というものを住民も含めて大和市と呼ぼうと主張いたしました。行政の側は、現に市に何十本とある条例はすべて、市と書いてあるものは市の行政を指していますので、全部改正しなければいけなくなると抵抗いたしました。

最終的には、現に市という形で行政を指して書かれている条例があまりにも多いですから、それを書き換えるコストを考えると、当面そうしておいて少しずつ換えていきたいと思います。私が今、申し上げているのも、市という言葉には必ず住民を含めると言っているのではなく、整理しておくことが必要だということでございます。

さらに市民という言葉をおそらく使われると思いますが、これまで制定された基本条例は、市民という概念は皆さんがここで考えられているように、ここに住んでいる住民。それから働いている方、通学で来ている方。あるいは、そこで何かしらの市民活動のために足を運んできている方、すべて含む。

なぜならば、その市が持っている様々なサービス、例えば住民でなくても通学で来た子どもたちも水は飲みますし、トイレへ行けば下水道も使いますので、当然、深い関わりを持ちます。だから、そういう関わりのある人をみんな市民として、外国人も含んで権利を保障しよう。こういう考え方で言っているようでございます。

それは大変新しい世界を広げていると私は考えていますが、それと同じように後ろの方に、市民は市の重要事項について住民投票権を持ちますという条文をつくとします。そうすると通学で来ている人も、働きに来ている人も、みんな住民投票権を持つ。ここは議論になります。

今までのところは住民に投票権があると考えてきました。法律には書いてあるのですけれども、例えば市長のリコール権を書く時に、市民はリコールの署名をして解職投票を行うことができますという時に、「市民は」と書いてあったら広すぎるでしょうという問題になります。その場合には二つのタイプがあります。一つは市民という言葉と住民という言葉の違いを分けてしまっているところと、「有権者である市民は」というふうに市の有権者であると縛りかけるやり方。ただし、この場合には、外国人が入りませんよとか、そういう整理をしなければならないことになります。

(5) 議会・執行機関についての表現

あとは、議会のことを書く時に「議会は小平市の立法機関であって」と書くのか、憲法93条には議事機関として議会を置くと書いてありますので、そのまま「議事機関」とやるのか。議事機関というのは分かりにくいですね。何のことだろうなと思います。議会

を書く時にどのような表現で書くかというのは、中身を決定する意味で、結構、重要でございます。

同様に、例えば「執行機関は」という書き方をした場合には、市長、その市長を補助する職員たち、そのほか教育委員会、選挙管理委員会というものが入ってきます。時にそれが混ざったままの条文になってしまうと、これは市長のことではなかったかと思っていると、実は委員会も入ってしまっていて、解釈が大変混乱することがありますので、執行機関と使う時には委員会も入っているというふうにしなければなりません。したがって、その時には「市長」と言ってしまった方がいいのかな。市長も個人というよりは、行政機関としての市長とするか。その辺もなかなか工夫の要るところでございます。

(6) 参加・協働など

参加、協働など、これまでいろいろなところで使われております。しかしながら、学会においても定義が確立していない。例えば参加と参画。ここで当然、市民は自分たちのつくった政府に対して参加する権利を持っています。これは否定しようがないのですが、その時に参加という使い方でいいか。今、新しい使い方は、市民による公共の活動、そういったものに市政が参加する、あるいは行政が参加するという、逆のベクトルの参加論も実は出てきています。

この参加というものを、どういうふうにするか。男女共同参画社会基本法ができてから、参画という言葉に非常に魅力を感じる市民の方もおられて、いや、参加はだめだ、これは一方的だし、何か呼び出されて、うんと言わされるだけだ。参画の方はきっちり意見が入るという意見もあります。別にそういう区別はないような気がするのですが、何かしらそこに想いを込めようということもあるのかもしれない。したがって、つくる時には説明が可能なようにしておかないと、どうもうまくない気がいたします。

もう一つは協働。これは分かりにくくて、これも川崎市の委員会の時に随分議論した結果なのですが、協働というのは、どこに協働があり得るか。例えば、政府とりわけ行政と有権者市民の間に協働はないのです。なぜならば、私たち市民は税金を払って市の政府に仕事を委託しています。それをちゃんとやってください。税金を払った上に、また一緒に汗を流しましょうと言うのでは、これは二重払いになるでしょうという議論があるのです。そこで、こここのところは、あくまでも自治体政府の責任としてきちんとやってくれ。どこで協働が成り立つかといえば、中間領域（ともに公共を担う市民）と行政の間に協働が成り立つかもしれない。こういう位置付けを試してみたいのです。

そういうことを含めて、この理解は例えばお年寄たちの配食サービスをやっている、あるいは障害者の方の配食サービスをやっている。最初は5人分くらいを個人の家庭の台所で作って配食していたのだけれども、だんだん増えて100人近くやるようになったら、とても個人の台所ではだめです。その時に市が公民館の調理室を貸しましょうかと言って、ここに協力関係ができれば、どれほど仕事がうまくいくか。そういうような世界がこれからどんどんあり得るのではないかと考えています。

ちなみに大和市では、市民団体の側から、これを協働事業でやりませんかとの市の政府に提案をいたします。提案を受けた市の政府は、これはどの係のものか、どの課が担当しているか、課に下ろしまして課で検討させて、協力の形を検討します。

一番簡単なのは、支援のお金が出ませんかと言うのですが、これはあまり出ないようです。例えば情報ですとか、事務所、それからプログラムを一緒につくる。そういうような協働の提案をして、協働事業をつくることをやっているようです。これは協働事業を推進する条例を、基本条例のほかに別個につくって、だいたい位置付けとしては先ほどのようなところかもしれません。

参加、協働、自治。私はこれを基本条例の3種の神器のようなものだと言っているのですけれども、近年では協働という言葉を使わずに書き抜いてみたいというところも出てきているようでございます。分かりにくいからです。

その理由の一つは、ここ2、3年、実は政府の側が協働ということをしきりに言い出しているのです。これまでのように人手もかけられないし、当然、公務員も減らしています。その欠けた部分に市民あるいは民間企業のエネルギーを導入して協働でやりましょう。「新しい公共空間」というようなことを言い出しています。

ですから、ちょっとこの協働という言葉が両義的と言いましょうか、下手をすると市民の側がうまく取り込まれて、安上がりで使われてしまうという危機感もあって、使わないでいこうという動きもあります。十分ご検討の上、しかし今日の私たち市民と市民同士の連帯と言いましょうか、活動。それと自分たちの市の政府との関係を一番前向きに説明する概念は協働なのです。

連帯をして、みんなで新しい公共的な仕事を見付け、それを生み出して解決していこう。これも条文の中に使う時には、やはりきちんと議論していくことが必要だということです。

(7) 議会について

次に議会に関する規定をどうするか。これは、どこでも悩めます。悩みまして、自治基

本条例には議会の項目を一切書かないところもございます。北海道行政基本条例、これは行政基本条例ですので議会のことは書かない。志木市も、行政運営条例として議会のことは書かない。願いとしては、議会が自ら議会基本条例を制定していただいて、この2本をもって自治基本条例となろうと、北海道では目指されているようですけれども、議会の方は動きがないということでありませう。

町村部では、北海道栗山町が議会基本条例というものを初めて制定いたしました。議会とは、こういうものである。そして議会と町とのやり取りは、このようにしてやりましよう。あるいは重要な議案の賛否については、のちにどの議員とどの議員はこれに賛成した、どの議員は反対したということ記録に残して公表する。

なかなか思い切ったことをやっていて、一方的に町長に質問するだけではなく、時に町長からも今の質問の趣旨は何ですか。私はそれについてはこう思うというふうに、町長からの反問権も認めることも含めて、基本条例に書いているようです。どれくらい広がるかは、ちょっと分かりませんが、三重県も県議会が議会基本条例をつくる方向で、ほぼ固まっているようでございます。

いずれにしても、その両方があって初めて自治体の憲法と言えるものになりますよね。憲法に、国民代表とか住民代表の議会の規定がない。これは普通、憲法とは言いませんので、やはり議会基本条例を別個につくらないのであれば、自治基本条例の中に議会の位置をきちんと定めておくことが必要です。

定め方については、議会の議員さんたちのいろいろな思いもあって複雑なものがございませうけれども、川崎市では「市民の総意をもって議会を設置します」というふうに市民たちが決めました。それは、なぜか。憲法や地方自治法に議会を置くと書いてある。けれども川崎市では、法律や憲法で議会が置かれているのではなくて、市民たちが、この市を運営していくために必要だから議会をつくりませうというふうにしたのだ。議会の設置主体は市民であると言いたかったのでしょうか。議会の反発が大変あったようでございます。我々は憲法で定められていると言って、何と頭の固いはずの法規担当者も、ついにこれを条文案として書き込みませう、多分そのまま通っているはずでせう。

市民が市長を設置ませう、議会を設置ませう。この辺はまさに議会のプライドとか、あるいは議会がどのような存在であるかという認識の問題とすり合わせていく作業が、いずれ必要になってまいりませう。ここをクリアしないと条例化されませう。議会でしか条例は議決できません。市民会議で条例を議決できればいいのですけれども、できません。そこが

なかなか大変でございます。

(8) 法律と条例の関係

基礎的なことを申しますと、地方自治法 14 条の第 1 項にはこう書いてあります。法令に違反しない限りにおいて、条例を制定することができる。基本条例であっても条例でございますから「法令に違反しない限りで」という言葉は被っています。問題はそれを、どれほど強く意識するかということなのです。

ちなみに「三鷹市民の会」は、市長および議会議員の選挙権は 18 歳からとすると書きました。公職選挙法は 20 歳と書いてありますので、これはちょっと無理だろうと思っていたら、括弧して（別に定める規定が存在する時は、その規定に従う）と書いてある。つまり公職選挙法があるあいだは 20 歳で仕方がないけれども、市民の意思としては 18 歳から選挙権を与えると考えたのです。そのようなことも、ある種の皆さんの思い入れと言いましょか。そういうものが感じられて、私は大変感激いたしました。

そういうことも含めて、議論の過程で、これはもう法律に書いてあるからだめだというふうには、なるべくなさないで、目一杯、まず書いてみたいこと、まず定めたいことを議論して行って、最終的なところで、どこで妥協するかを検討しなければいけません。

ちなみに申し上げておきますと、憲法 94 条は法律の範囲内で条例を定めることができると書いてあります。憲法よりも下にある法律が、法令に違反しない限り、つまり政令や省令といったものを追加しているのであり、憲法の思想は、法律の範囲内だと言っているだけなのです。

だから、その自治法の規定と、わがまちの憲法と、どちらが上かという論争を仕掛けるのも良し。どうかこの議論の過程では、法律にあるからそれはできませんという、入口でシャットアウトすることだけはやめて、十分な議論をされることが必要だと思います。

(9) 統合型規定か独自規定か

その際に、書き方には二つの方法があって、基本的人権とか幸福追求権といったものも含めて、既に憲法や法律などで保障されている権利があります。あるいは地方自治法には直接請求。署名を集めて条例案を請求できますとか、市長が全然、違ったことをやるようだったら署名を集めて辞めさせることができますと書いてあります。そういったものも含めて基本条例に、市民の権利というふうにして、ずっと書くか。

それとも法律に書いてあるものはもう保障されているのだから、基本条例には、この私たちの市独自に宣言して、大事にしていく権利などについて絞り込んで書いていくか。こ

ういうことを決めておかなければなりません。

もっとも、最初の方は結構、大変でありまして、この国にある憲法や法律など、全部洗って見て、市民の権利といわれるものはどれだけあるのだろうか。いつでもそのことを一覧にしておかなければいけない。その代わり基本条例を見れば、何だ、こんなことも市民の権利なのだと市民が一覧できるという、大変なメリットもあります。ただし、やるには結構、立法コストと言いましょうか、エネルギーがかかることもあって、おおかたのところは市に独自で保障していくことを中心にしているようです。

ただし、杉並区の基本条例を見ますと、住民は署名を集めて条例案を請求できますというふうに、地方自治法第74条の規定をそのまま書いてあったりする。市民の権利として、条例案の請求権とか市長のリコール権というものを書いていく。その部分については書いていくところもあるようでございます。

もちろん、法律が特定していない事項。例えば住民投票制度をつくる時に、公職選挙法では選挙については20歳で日本国民たる住民となっていますので、外国人と20歳以下はだめと決められていますが、住民投票条例は法律を根拠しておりません。もし基本条例の中で住民投票などについて議論する時には、そこは相当、自在にやれる。例えば、大和市では16歳からで、外国人は当然含むといたしました。

問題は先ほど申し述べたように、通学して来ている子供たちや、市に働きに来ている人たちにも投票権を認めるとすると、投票資格を持っている人の台帳をつくらなければいけないという大変さがあるのです。もちろん、住民投票を開始する時に、投票の意思のある方に登録をお願いするというやり方。アメリカの選挙のように、選挙権を行使したい人は登録しなければいけません。そういう形を取るなりすることはあり得ますが、今まで見たところ、通勤、通学者に住民投票の参加権はまだ与えていないようでございます。しかし、おもしろい論点だと思います。

(10)基本条例と個別条例

それから、基本条例と個別条例。これは先ほど最高規範性のところでお話ししましたので、いいでしょう。基本条例で全部を書いてしまう、例えば、基本条例で何々をしてはいけない、それを破った人は罰金にしますということまで書いてしまう必要はないわけです。憲法と一緒にですから、憲法は人の基本的人権は守らなければならないと書いてあって、具体的な侵害したときの措置は別の法律に書いてある。

これはちょうど、基本条例を受けての個別条例。例えば、市民には市政に関する情報を

知る権利がありますと書いた場合には、市政に関する情報の公開条例というものが必要になります。個人のプライバシーは守られなければならないと書いたら、個人情報の保護条例をつくって、その個人の情報を漏らした人にはこのような罰を与えますと具体化していくことになります。

基本条例ができてから、個別の作用条例と言いましょか、個別に影響力を持つ条例が整備されていくと考えるべきだ。こういうふうを考えておけば、結構いろいろな問題が出てきても、それは個別法の方でやろうと処理がつきますので、少しは整理がいいかなという気がいたします。

(11)市民権利は市政の義務

今、申しましたように、市民には市政に関して、市政の情報を知る権利がありますと権利の方から書いた場合にも、市の側の義務を書いてセットで知る権利を保障していくという考え方と、市政に関する情報を知る権利がありますといえば、その権利を守るために情報を公開していくのは当たり前だというふうを考える。つまり権利の方だけ書いておけばいいという考え方もあり得ます。丁寧にやるのだったら、両方セットにしておいた方がいいだろうという気はいたしますけれども、あらゆる面について市民の権利と市政の義務というのは裏表になっている。それをどのように表現していくかという問題が、やがて出て参ります。

(12)その他の事項

それから個別の制度について、これはあまりコメントいたしません、例えば住民投票制度とか、パブリックコメント、市民意見提出権とか、政策提案権、苦情申し入れ権。いろいろなものを新しい制度としてつくる時に、基本条例に「このような場合には何人以上の署名でできます」と書くか。「別に条例で定めるところにより、市民には重要課題について住民投票に参加する権利があります」と書いておいて、その条例は住民投票条例という形で別につくるようにするか。

市の規則、計画等の制定について意見を述べる権利があります。括弧してパブリックコメント制度と書いて、これも詳しく書くか、「別に条例の定めるところにより」とするか。そういう処理が可能だということでございます。これについては、まさに皆さんがアイデアを出して、こんな新しい仕組みを入れてみたらどうかということについて、議論が可能だと思います。

その他の規定事項。例えば、市長の任期を4年3期とするというふうに基本条例で書け

るかどうか。最大のテーマですね。自民党は何とかして3期という形で法律をつくりたいと思っているようですが、どうやら職業選択の自由という憲法規定に触れるのではないかと、市長という職業を続けたいと言うのに、無理やり辞めさせることはできないのではないかとっています。

一番大事なことは、例えば市の場合には、市長の任期を議会の議決で決めることとなります。条例は議会で決めますので、最初に市長が提案する時には、市長の任期は3期とすると言って、議会で結構と条例にしておいて、市長とけんかが始まった途端、あれを2期にしてしまえと言って、市長の任期は2期までにするという改正案。これはまずいでしょう。議会に首を預けすぎだと思っています。そういうような、規定すべきことには、なかなかいろいろな問題がありますので、十分ご議論を、ということなのです。

予算についても、一定額以上、例えば1億円以上の起債については住民投票で可否を問わなければならない、とかいうのをつくるかどうか。アメリカの諸州では結構、入っているのです。住民自身が借金するわけですから、一定額以上はイエス、ノーを言う権利があることとなります。そういうものを入れるか、入れないか。

職員数のコントロールについて、基本条例に入れるか、入れないか。例えば住民100人あたり1人の職員を超えてはならないとか。だから10万人の住民だったら1,000人というような、そういうことを入れたら公務員法違反になるかどうか。いろいろ、おもしろいことがあります。同様にして議員数についても、何人を超えないようにしよう。これは法律には上限がありますけれども、議員の定数を基本条例であらかじめ縛ってしまうことが可能かどうか。そんなことも検討してみたら、どうだろうか。

そのほか、コンプライアンス制度、一種の告発権。法令に違反している事態を見逃しにしない。それを告発した職員や市民を守る制度とか、そういったものについても検討の余地があるということでございます。

制定・改正手続き。これも最初に申し上げました。三鷹では当初、住民投票で制定のハードルを高くしようと考えたようです。中には改正の時のハードルを高くしているのが、かなり一般的になってきています。改正の時には住民投票にかけるとか、特別多数決で改正させるということが工夫されているようでございます。

おわりに

老婆心ながら、終わりに申しあげます。それは、完璧を期さないでいいだろうというこ

とでありまして、ある程度のところで妥決するということが結構大事かなという気がいたします。転がしてみただめだったら、もう一回、皆さんが集まって検討会を開けばいい、というくらいにしておいた方がいいかもしれません。むしろ条例化をして市民たちはこの基本条例を転がしてみる。個別の条例と突き合わせてみる必要があるかもしれません。

2番目に、条例化されてからの市民の議論と監視と書きました。基本条例ができれば、個別条例の見直し、それから基本条例に沿った個別条例が必要になります。例えば、基本条例の中に住民投票を行うことができますと書いたら、住民投票条例が必要になります。市民には参加の権利がありますと書いたら、どのような場合にどのような形で参加することが権利として保障されるかという、市民参加条例がおそらく必要になるでしょう。

そのようにたくさんの条例が、基本条例の下にぶら下がっていくことになります。この時の審議にも是非多くの市民が参加していく。これが基本条例を育てていくという意味だと思っております。

これで終わりにいたします。ご清聴ありがとうございました。（拍手）

司会 先生、本当にどうもありがとうございました。

それではこれから、質疑応答の時間ということで、たっぷり時間も取っておりますので、皆さんの方からご質問等あれば、マイクをお回しいたします。

質問 大変、勉強になりました。ありがとうございました。

多選自粛についてはお話が出たので、もう一つ市長に関する事で、マニフェストについてです。これを基本条例で、必ずつくりなさいと規定することができるかどうかということ。もし、そうした場合にそれと総合計画との関係をどういうふうに整理するのか。これは法律との関係があると思うので、その点をお伺いしたいのです。

あと、逐条解説みたいな形で解釈をつくったらいいというお話だったのですがけれども、逐条解説もやはり一つの解釈の自由の中での話だと思うのです。解釈本を付けることによって、どれだけ縛ることができるのかと疑問に思ったので、その点のご意見をお伺いできればと思います。よろしく申し上げます。

辻山 マニフェストは今はやりですので、抵抗しにくいのです。マニフェストの場合には基本計画だけではなくて、様々な個別政策も書き込んで、そして選挙で支持を得ます。

ある方が引用していましたが、こうなるのだそうです。

ある知事さんがマニフェストで当選したのだから、議会がぐだぐだ言おうと関係ないというようなことを言ったらしいのです。これは問題になる。憲法上、私たちの国は二元代表主義で、議会も選ばれて来る。つまり議会も民意を背負ってくるし、市長も民意を背負ってきます。マニフェストという形で市長が約束した民意だけが優越していくという状況になる。そういう意味では、理論的には、私は大変、疑問を持っています。ただし自治基本条例に書けないだろうかという、書けます。その危険性を承知の上で、議会もそれでいいと言うのであれば、書けると思います。

それから逐条解説については、運用を縛りません。ただ、よく言われるように、法律解釈で困った時に、最初に提案した時の提案者とやり取りの国会議事録などを見たりいたします。そういう時に私たちは、立法者の意図を確かめると言います。そういう意味では、ここに集まった皆さんたちは、いわば立案者が意図したことは何だったのか書き述べておいて、それを参照していただくということになるのかな。その程度のことだと思います。

質問 分かりやすいお話をありがとうございました。

前回の講演と今日の講演で、ちょっと分からないところが一点あります。市民の憲法という言葉がございしますが、とても格好いい言葉です。それで最高規範性という言葉があって、これも非常に格好いい。ところが現実には、日本国憲法というのがある、それに基づく法律によって、いろいろ縛られる。それに反すると裁判で負けてしまうという現実がある。

先生の前回の講演の際には、国の下に自治体があって市民がいるのではなくて、国と自治体というのは、それぞれ独立した、対等の政府だという概念があったと思うのです。この最高規範が二つあるということが分かりにくくて、簡単に言えば、どちらが上ということなのでしょうか。

辻山 分かりやすい質問ですね。最高規範は二つあってはいけません。私も、そう思います。最高規範としての憲法は、日本国民全体に約束しているものだ。約束の中で一番高い位置にある約束である。自治基本条例、自治体の憲法というのは、その市域を運営していくにあたっての、最高の約束事ということにしておこう。つまり地域的な限界があるということなんです。

小平市の自治基本条例は、隣町には何の効力も持たないという意味で、極めて局地的な憲法でしかない。それならつくる意味がないではないか。いろいろなことが国会で決められてきて、現実に執行されている様々な事務は自治体独自で決めているものが少ないという事情があります。問題は、自治基本条例というのは、こういう政策をやりましょうという性質のものではなくて、むしろ国の憲法でいうと統治機構と言いましょか、仕組みです。

市民から苦情や不満があったりする時に、その政策がそこに書かれているのではない。政策は別個に国の法律なり、あるいは自治体の何とか条例なりでつくります。けれども、その政策に不満のある時に、どのような手続きでその不満を表明できるかということが、実は私たちの地方自治の世界にあまりないわけです。そういうことが中心になって、基本条例というものはつくられると考える。

最初に私が言っていたのは、国民は国の最高規範である憲法に一回信託して、そのおこぼれでこれまでの地方自治はやってきたようなものだと申しあげました。そうではなくて、自分たちの地域の、ルールづくり方。ルールづくり方は、自分たちが信託した約束事でやりましょう。ややこしく言うと、二重信託論などというものが70年代に出まして、先ほど申しあげた松下圭一先生の大業績と言われているのです。

国民は国政に信託しているだけでは解決のつかないことがあって、地域ごとに地域の自治政府に信託しているのだ。そうでなければ、法律にも何にも根拠のない条例ができたりします。それを一気に憲法の94条で説明するのかということは、ちょっと議論になるのですけれども、そのように信託して自治権というものをそれぞれの地域に確認していく。

そういう考え方で、極めて法の実効的な分析という意味では、まだまだ基本条例をつかったからといって、様々な政策がどうなるかというものではない。とりあえずは、まず自治権を確立する。こういうふうを考えておいたら、どうでしょうか。

実は1997年に、私たちは地方自治基本法という法律の原案をつくったことがあります。その法律の第6条に、自治基本条例を制定できるというふうに書きました。その自治基本条例は、法律に書いてあることも違う内容で書いていいと、実は私たちは書きました。これは本当に国の法律の運用について、地域ごとに基準が変更されるということを意味しますので、おそらく国の各省は黙ってはいないだろう。そう思うのですが、そこまで行きたいという思いはあるのです。

今回、政府の中で、第2期の地方分権改革をやろうと言っていますが、その議論にちら

ほらと、条例の上書き権という権利を自治体に認めよう。そういう話があるのです。つまり政省令に書いてあっても、それを条例で上書きしてしまって、自治体ごとの基準で運用していいという、そういう世界にしたらどうだろうか。私たちが地方自治基本法で考えたのと同じ発想なのですけれども、言うまでもなく、これは国の各省の権限の根幹に触れるところですので、なかなか大変かもしれない。その限度は背負った状態での自治基本条例と言わざるを得ないと思います。

質問 ありがとうございます。少し分かったような気がしますが、どうも頭が悪くて、まだ今ひとつ分からないような気もするのです。

そうすると、現在、国も地方分権一括法その他で分権の方向にいろいろ試行錯誤しているけれども、すべての法体系が変わっているわけではない。その中で、まずは市民の方が、こうあるべきということを議論して、どこまで書き得るかというぎりぎりのところで、場合によっては法律を一步先んじた表現になるかもしれないけれども、そのリスクをどれだけ織り込むかは市民が決めればいい。そういうふうに理解してよろしいのでしょうか。

辻山 そういう意味では、全国的な動きは、私は今、第一期基本条例制定期と言っています。第二期はどういう時かということ、国なり県なり市民から、その基本条例は法律違反だと言われて、裁判所で争って判例が積み重なっていく時期に、もう一回、第二期の基本条例の意味が出てくる。そういうふうに、ちょっとスパンを長く考えています。今おっしゃったとおり、その突っ込まれるネタすれすれのところまでは、やはりやっておいたらおもしろいだろうなと考えています。

質問 いろいろ有益なお話をありがとうございました。

ただ、お伺いしていて、やや技術論的な部分に終始していたかなという気がいたしました。我々も条例案をこれから策定していくわけですが、実は一番、基本的な、基礎的な部分で、よその例や何かもお聞かせ願いたいと思っているのです。

要するに、今まで自治基本条例を持っていなかった自治体あるいは市民が、自治基本条例を制定した。その制定した以前と以後とで、何がどう変わったのだろうかということが一つ。それから我々が知りたいと思っているのは、どういう自治基本条例をつくったから成功した。どういうふうにつくってしまったから失敗した。この違いが、技術論的な部分

ではなくて、理念といいますか精神といいますか、あるいは具体例として他の市町村でどういう変化が起こったのかを、お教え願えたらと思います。

辻山 結論から言いますと、基本条例が制定されたおかげで何かが起きているということは、そんなにありません。理由はいろいろあります。まず基本条例が話題になってから時間が経っていない。それから、多くのところではつくるために一生懸命に汗を流しましたが、でき上がった途端にファイルしてしまって、例規集に入ったらおしまい。

その事情は、おそらく自分たちが市長に手渡したものと、議会で通過したものとあいだに、だいぶ違いがあるという落胆もあるかもしれません。そういう自治体も結構ございます。何度も申し入れをしたのだけれども、書き換えてもらえなかったというので、制定に関わった人たちが一気に冷めていく。条例はつくったものの、あとはファイルしてあるだけというようなことが多いような気がします。

私が聞いている限りで、基本条例のせいでこんな目にあつたというのが、やはりあるのです。例えば、大和市の場合には、大和市が市民といろいろな物事を決定していく時に、参加のための協議会というものをつくりますね。その時には必ず公募市民を入れなさい、市民を参加させなさいと決めているのです。

大和市を中心にして、例の移動困難者のための移送サービス。自家用車でお年寄や障害者の方を運んであげるといふ、これはタクシー業界からいえば違法と言われてきたものが、陸運局で認められました。その時に地域ごとに運営協議会をつくって、そこで業界とか何かのあいだを調整してルールをつくりなさいということになったのです。けれども、そこに一般市民の参加ということが書かれていなかったのです。国交省としては考えていなかった。そこで大和市では、国交省が言ってきたままの運営協議会をつくったら自治基本条例違反になるので、それはできないと国交省に掛け合って、一般市民の参加を勝ち取ったという報告がございます。それは基本条例がそこを縛った。

新潟県の吉川町には、これは議員提案の基本条例でございましたけれども、上越市に合併いたしました。しかし合併するまでは基本条例が働いておりまして、町の議員、職員たちが一丸となって、すべての集落ごとに説明会をやったと言われております。その時に、基本条例には子どもの権利ということが書いてあって、まちづくりについて子どもにも参加する権利があると書いてあるのに、子どもに説明しないわけにはいかないだろう。そこで改めて全小中学校をキャラバンで説明して意見を聞いた。そういうふうには縛られるよう

なこともあったと聞いています。

そういうものが、これから少しずつ事例として出てくるのではないかと思いますし、日ごろの行政や市民たちの行動をどれくらい縛るか。そういう要素をどれくらい持たせることができるか。ぼやっとした理念だけで書いているところも、もちろんあって、やってもやらなくてもいいようなものもあります。そのつくり方の問題があると思います。具体的な効果が出てくるのは、まだまだこれからかなという気はしています。

それから、どんな条例をつくったら成功と言えるのかということですが、あまりないようです。私はつくり方だと思っています。つくるプロセスでいったいどれだけの一般市民を巻き込んで、うちのまちでは基本条例をつくっているらしいよと、まず評判にさせる。ある素案段階で、何箇所かでフォーラムを開いて、そのフォーラムも市が段取りをするのではなく皆さんが主催して、市民の会議が主催して市民に呼びかける。

あるいは、こういうことを決めたところもありました。参加している委員の方たちが、自分の町内会とか自治会についての説明責任を果たそうではないか。近隣からやるとか、そういう役割分担をした。あとは広報誌をつくるというようなことをやる。そういうことをやっていきますと、結局、自治基本条例ということを目にした方も増えてきて、あれは今どうなっているの、とつながっていく可能性がある。

私は今のところ、それでも上出来だと考えています。できれば先ほど言ったように、基本条例を具体化するための条例づくりに、公募委員などで手を挙げていただくということも重要だと思っています。そういう意味では、あまりぱっとしたものではないのですけども、そんな現状でございます。

質問 一つは、基本条例をつくることによって暮らしが良くなるのですかという市民の視点があるのです。これは今の若い世代も団塊の世代も含めて、基本条例がつくられれば改革的に物事が発展していくのか、発展していかないのかという討論になった時に、まず視点は、生活が良くなるのですかと必ず聞かれます。それから、それによって若者たちの職域が広がってくるのですかとか、そういう具体性のあるものを必ず求められるのです。ただの餅ではないかといわれることが、事実、あります。

もう一つは、この条例が、私たち市民が一生懸命、ここに参加なさっている方々が知恵を絞り、汗を流し、時間を費やした結果、それを議会に上程させるわけです。けれども、その議会の構成によっては否決される。本来、私たちが議決権を持っているわけではござ

いませんので、これが大きなネックになっているわけです。行政のプラス、マイナスの議会の構成員によって、すべて否決されていく。今度は議員たちを説得しなければいけない役割を担うという現実があるのです。

これは各市とも、基本条例をつくったところの与野党の攻防というものが普段の中にあると、非常に左右されていく。そういう事実があって、これは小平としては、私たちが一生懸命やっていることを何とかして認めてもらうために動くためにも、これは本当の意味の最終章になると思うのです。常に意識を持っていなければいけないということに、先生はどういうふうにお考えになっていらっしゃるでしょうか。これは痛いところでございますけれども、我々は通過しなければいけないものがあるという事実ですから、知っておいてもらった方がいいと思います。

辻山 先ほどの、国の憲法も最高規範、自治体の憲法も最高規範ということに関わりがあるのです。例えば、一人ひとりの暮らしを良くする責任を、私たちは国の政府に信託しているのか、それとも自治体でそれを実現する手立てはないのか。こういう問題になりますね。おそらく多数派の解釈は、国の政府と地方の政府が相まって、基本的人権を充足します。人々の暮らしを成り立たせるようにしますということになっていて、自治体がやってはだめとは言っていない。

そこで、例えば今のような格差社会といわれている時に、私たちのまちには一人も暮らしに困る人を出しませんという宣言を基本条例に書いた場合、措置しなければなりません。それは、実はあり得るのです。そのためには、要らないところの予算を削って、政府はそのことに応える義務を負うことになります。

実は私たちも今、そういうところまで議論しているのですけれども、自治体が踏み込めるのかどうかという決断を迫られています。俗にいう所得再分配と言いましょか、高額所得者の人からは住民税をたくさんいただいて、生活に困っている人に回すという機能も自治体の重要な仕事だろう。今まで所得再分配は国の政府しかない、誰が決めたか知りませんが、そう言って参りました。

あれは結局、高い税金を課すと逃げるからだと言われております。自治体の場合は出入り自由だから逃げてしまう。国の場合は国境でカバーしているからという説明でしたけれども、そここのところを、もしかすると理想論かもしれませんが、一種の手を携えてこの地域で共に生きるという意味で、税負担を引き受けるという高額所得者があってもい

い。みんな逃げなくてもいい。そういうことを踏まえて、基本条例で一発、吐き出させてみようかというのはあり得るかもしれない。

側で聞いていて、多分行政の方は、たらーっとしていると思います。(笑)そういう役割が、実は実際に今、求められつつあるのではないかという気がしているのです。格差社会といいますけれども、格差で困っている人は、実は自治体に住んでいるわけなのであって、霞が関に住んでいるわけではないのです。それなのに、何も手を出さなくていいのかというのは、やはり真剣に考えていく必要があります。そういう議論の場としても、基本条例はあり得るかなと、今のご質問で私も勇気付けられました。それが一つです。

あとは議会で否決されるということで、実は否決される場合というのは市長と議会がうまくいっていないケースで、とぼっちりのように基本条例が否決されたり、審査未了で先送りされたりすることが多いのです。もう既に、どれくらいやられましたか。六つか七つくらいは審議未了。否決されて、書き直して再提出とか、そういう議会の対応が出てきてしまう。これからも増えると思います。

要は、例えば多摩市議会の時にも随分と議論になりました。提案者の側は当然、一言も変えさせないという構えで提案します。だから修正されたら恥だという提案の仕方をしますけれども、これは基本条例ですので、本来的にいえば議会がもっと大きな発言権を持っていいものです。私は、議会に修正の余地を存分に認めようではないか。やはりそれを踏まえた上でやらなければ、修正あるいは一部否決されると、議会が敵だとなってしまう、もう条例も動かなくなってしまう。そんな条例のために一汗流してみようかという市民もいなくなってしまう。

多摩市の場合には、基本条例をつくる会、市民の会の要求を一部受け入れ、それから議会修正を一部受け入れ、三者修正して、執行部の方も提案しなおして、修正、修正で何とか成立した。そういう寛容さみたいなものも必要かなと思います。それにしても、それは議会対策の話です。基本は議員の方と、ここで基本条例をつくろうと集まっている皆さんたちと、やはり会話ができるかどうかということだと思います。

是非、機会をつくって、議会の方に出てきて一緒にやりましょうと言うと、なかなか難しいのです。会派があって、全会派の代表が一人ずつ出てこなければ、あの人たちは動けないような場合もあります。だから、もっとインフォーマルなところも含めて、議論を吹かけたりして、お互いに話ができる。その環境がなければ、最後は市長といい関係かどうかみたいところで、最後は市長が提案者になりますので、これは葬り去ってやろうと

というような硬い対応になってしまう。

そこは、実は三鷹市民の会の委員の方が、議会対策を克明に書かれていて、大変ご苦労なさっている。それでも、なかなかうまくはいっていないわけです。そういうこともございますので、早いうちに接触の口火を切っておくことが大切だね。固まれば固まるほど、市民たちだけでやっているのではないかという被害者意識も、議会の方にはあるのですよ。集会には当然、行政の方なり何なりに仲介していただいて、非公式な小さな会議でもいいですから、こつこつと始めていくことが大切なのです。そんなことくらいしか芸がないみたいです。

質問 私がずっと考えて、やりたいなと思っていることが、例えば、今、小学校などの教室が余っておりまして、逆に託児所とかそういうところが少ないのです。いろいろな問題があるのは承知しておりますが、例えば小学校を託児所や、あるいは公民館的に利用する。そういうものを条例とか、そのほかの個別の条例でそこまで踏み込むことができるかどうか。そういうふうな実現の方法があるのでしょうか、ということをお聞きしたかったのです。

辻山 基本条例のレベルで言いますと、そういったものは一般には「公の施設」と総称しておりますので、公の施設の管理についての基本ルールを打ち立てるといえるのはございます。最も適切で、必要とされている用途に使いましようというようなことを確立する。今、そういう施設を NPO や民間企業、地元の自治会などの団体に丸ごと任せましようということが法律で認められましたので、それも進めています。

そういう原則を書いた上で、おっしゃるように個別の条例で公の施設の管理、運営。今の範囲だとできます。ただし壁は、国の省庁が握っている補助金返還命令なのです。ですから学校施設をカラオケにしたら、ああ大丈夫だな、音楽教室だと言えばいいのですものね。（笑）

今おっしゃった意味でいえば、託児所を、例えば今の認定保育園のような幼稚園も関わったようなタイプの託児でいきますというふうにすれば、これはどこが問題だろうか。昔、文部省が補助金を出したのに、厚生省の託児所にされてはたまらないという、これだけの話なのです。公民館は教育目的ですから軽々。それから託児所なら、今はやりの偽装で教育目的にしてしまう。（笑）

あるいは、もう踏み込んで、やはり難しいかな。あまりできないことを言っても何ですけども、どこかで闘わなければいけないのは、例えば 30 年も経った補助金は返還しません。向こうには返還命令権があるけれども、こちらは拒否する権限があるのだというようなことを、どこかで議論する時期が来ないと大変です。

多摩市などは小学校が余ってしまって、返還しなければいけないわけですから、そういったことについても議論の上、どこかでちょっと議論の芽出しだけしておく。そのようなことは有意義だと思います。

質問 そういうものは自治基本条例に、そのあとを進めていく上において、前文みたいなものを入れておいた方が楽なのですか。

辻山 はい。そういう施設の使い方については、市民の要望を受けて使っていくという原則を書いておくと、結構、闘える気がします。

質問 先生にもう少し詳しく聞きたいと思ったのは、協働のことなのです。私の理解では、市民の公共の領域については協働が大いに働くということで、公の領域に関してはこれは協働というふうには、むしろ言わないのではないか。そのようなことを言われたような気がします。

もう一つは、新しい公共空間論というのが出てきていて、それは私がよく分からなかったところなのです。一般的な理解として、例えば市民と市の行政当局との協働という場合の協働と、あるいは市民と市民とのあいだの協働という場合の協働。私の一般的な理解だとその二つかなという気がしていたのですけれども、そういうものとの関係も含めて、もう少し詳しくお聞かせいただければと思っています。

辻山 前段の方、つまり市民による公共の活動と、市の資源と言いましょうか、施設だとか情報、財政資源も含めて、そこが組み合わせることが一つの協働の一側面。もう一つの新しい公共空間論というのは、こういうことなのです。最初に申し上げたように、指定領域はそれぞれが生活している。

公私二分論と言われている中で、今この公の政府部門の活動が思わしくない。財政も思わしくないし、あまりこれまでのように手をかけることができなくなってきている。もち

ろん政権当局者たちの基本的な姿勢として、何でも政府が引き受けるのではなくて、それこそできることは民間でも自己責任でもやってもらいたいと考えているので、公の部分から撤退しようと考えているのです。それが今の、効率的で小さな政府論と言われるものです。

そうすると、手当てのなされない部分が空白になります。そこに NPO などの力を注いでもらって、もともとは政府部門でやっていましたので、その残存機能と連携して、ここを埋めていこう。これを、新しい公共空間と呼んでいるようなのです。したがって、NPO の人たちが警戒しているのは、政府の責任逃れの部分を NPO で肩代わりさせられると考える。

もう一つの考え方は、今度は逆に公私二分論でいいのですが、これまで私的責任とされてきたもののほかは公的責任と言われてきました。そうではなくて、協力して解決しましょうという領域が出てきた。先ほど言いましたように、こちらにも一部ここに出てきた。この部分については、こちらのエネルギーと、ここにできてくる NPO などと協力して解決していきましょう。こういうタイプの攻め方とがあって、これが混同されて使われると嫌だなという声大きいのです。

したがって、新しい公共空間論という、大変きれいな言葉なのですが、警戒心を持たれているのは、政府の都合ばかりではないか。そういうことで言われているようでございます。

あと、先ほど言いましたように、このところの基本になるのは、市民同士が連帯して、気持ちとしては多分、私の言葉は硬いね。連帯。何か東ヨーロッパみたいな感じがしますね、連帯というものがありました。これはやめてグループとか、今はやりの協働という漢字に対して、私は思い切って「共同」、これでいこうと言っているのです。市民の「共同」。そう思っているのですが、しょせんは言葉の問題でございますので、このところに市民同士がそれぞれ持てる能力が違ったり、あるいは得意技は違うけれども、力をあわせてという意味でいえば、コラボレーションという意味の協働でもいいなと思っています。

この共同を使わず、「協働」になった意味は、もともと性質の違う、公共的な政府と個人的な自由を持っている私生活の部分と一緒にになるので、協働と言おうとしているわけです。だから市民同士で手を携える時は、十分「共同」でいいのだという気はしています。その辺は、あまり条例の中で「共同」を見たことはありません。市民は地域で共同しなければならないと言ったら、それこそ嫌な暗い社会が来るような気がしますね。そこ

はどうぞ知恵を出し合っただけだと思います。

質問 先ほど 30 年経った補助金は、もう返還しなくていいではないかというお話がありました。小泉改革の中で高速道路の見直しが話題になったのは記憶に新しいところです。一般に国が進めている事業は後戻りできないということがありまして、八ッ場ダムの問題などに取り組んでいる時に大変、壁になっているのです。

自治体に関係のあることでは、例えば広域の道路行政などで決めている都市計画の決定などが、自治体を縛っています。そういう、例えば何十年経っても進んでいないような広域事業の見直しを、自治体から提案できる、自治体で見直せる。そういう自治の権限みたいなことは、何か可能性があるのでしょうか。

辻山 おそらく今までのやり方は、当事者たちや、その問題に関心のある人たちが八ッ場ダムへ押しかけて反対する。中には、例えば計画高水の設定がおかしいではないかというので、裁判に訴える。そういう、いろいろな努力がされてきました。これを自治基本条例のレベルでどう考えるか。

一つは、そのようにして想いを持った市民たちがばらばらになって、ある人は行くけれども、ある人は行かないという状況を、市という自治体の意思として表に表現して行動させることは可能だと思います。つまり市長は、誰の意思によって動くかといえ、それは有権者である市民の意思によって行動が決定されると考えるべきなのであって、都や国の計画によって行動するということは、今までは全面的にそう思われてきたのです。

そこに、ある種の市長の行動について、どのような参加の機会を設けられるか。市民たちが形成した意思については、市長は責任を持ってそれを実現するための努力をしなければいけない。もともと、そういう地位にいると考えています。そのことをもっと明示的にして、市長や議会というものを、住民を含めた市の行動部隊として、例えば都や国に交渉する。あるいは自分のところでも都市計画審議会を開いて、自らの都市計画で都の都計審とやり合う。そういうことを繰り返していくしかないのです。

最初の取り組みとしては、心ある市民たちが個々に対応していたエネルギーを、市の機関に一回まとめてぶつけるという手続きが必要だろう。そのためには基本条例が働くかもしれません。例えば、提案制度を盛り込んでおいて、提案を受けた場合には必ずその提案についての可否を検討する市民の会をつくる必要がありますとか、今、政治学の世界では

大変重視されている、討議による民主主義という場を形成させる。

そういうことが可能であれば、そしてその討議によって得られた市民合意と言いましょ
うか、その市民合意を背中に背負って市長や議会がほかの政府に対しても働きかけ、行動
する義務を負う。そういうふうにはできないものかという気はいたします。補助金を取りに
行く時だけが住民の期待を背負って行くわけではないだろうと思っているのです。

質問 先ほど、ぎりぎりまでやったらおもしろいのではないかとおっしゃっていたので、
ちょっと後退した質問なのかもしれません。

例えば、上位法に触れるようなケースで、あらかじめ自治基本条例の条文の中に、上塗
りかもしれませんけれども、理念であるという意味のことを強く盛り込んでおいて通す
というようなことについて、どう思われますか。

ご存知だと思うのですがけれども、例えば我孫子市などでは市長自ら3選で辞めるという
ことで、多選規定を盛り込んだものを市長が出したのだけれども、議会が地方自治法違反
という理由で否決しそうになりました。そして否決を恐れるあまり、数日前、削除するこ
とを決めたと聞いています。

理念規定だと強く打ち出すことで否決しないでもらう場合、実際の効力は下がるわけ
ですがけれども、有権者の投票行動に影響を与える程度の効果はあるという考えが一方ではあ
ります。もう一つは、打たれるかどうかは別として直球を投げて、それを市民に見せた方
がいいのではないかという、いろいろな考えがあります。私自身も時々どちらかなあと迷
うのですがけれども、先生はどうお考えでしょうか。

辻山 そうですね。自治基本条例に盛り込んだ方がいいだろうという判断基準は、例え
ば議会の構成が変わるたび、あるいは市長が変わるたびに全部ご破算にしない方がいいと
思われるような原則的なことは基本条例に掲げておいて、改正のハードルを高くしておく
ことで、もたせると言いましょうか、新しい政権にも従ってもらおうというような、そうい
うものを載せておくという想いがあります。ただし、その場合には自由に改正できないの
かという問題もありますので、そこは比較考量しなければいけません。

問題は今の我孫子の例ですが、例えば今、日本には市長の任期制限に関する法律がもう
6例くらいございます。これは全部、制限といたしますけれども、市長本人が判断するとな
っていて、我孫子でもそのようにしたはずです。ただ、多分、我孫子の場合には基本条例

に載せることによって、福嶋さんは今回で辞めますので、次になる市長にも3期という想いを縛るのは違反か何かになるかもしれません。そういうものだという事を市民が、実は条例という形で合意しているのだということを示したかったのだらうと思います。

その時の判断基準は、基本条例で頑張るか、ほかのところがやっているように個別条例で逃げておくか、これが一つ。それから理念で逃げるという手があります。けれども、理念化すればするほど、個別条例で具体的に書かなくてはいけなくなります。その時に、個別条例の持っている闘争力と言いましょうか。国や都の条例とのせめぎ合いの時の闘争力という意味では、たとえ雰囲気だけであっても、これは自治体の憲法だよという言い草を使える。それが基本条例のメリットだと考えていますから、できるだけ、ここは突破していこうと思えるようなことは基本条例化しておいて、理念で逃げない方がいいと思っています。

司会 先生、本当に長時間にわたりまして、ありがとうございました。ほかの方もまだご質問等あるのかもしれませんが、今日のところは限りある時間ということで、ひとまず幕とさせてもらいたいと思います。また今後、節目節目でまた辻山先生にご足労いただいて、ご意見を伺ったりという機会も出てくる気もしております。今後とも、よろしくお願ひしたいと思います。最後に皆様で拍手をお願ひしたいと思います。

先生、本当にどうもありがとうございました。（拍手）